

РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА У ОКВИРУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ REGIONALIZATION IN EU

Ивана Костадиновић¹

Универзитет у Нишу, Економски факултет, Србија

Сажетак: Циљ регионализације је вишезначан – политичка, развојна, економско-историјска, културна, демографска поставка. Са становишта Европске уније, циљ регионализације јесте пробијање граничних баријера између држава и ослобађања токова капитала, радне снаге и информације. Евидентно је, да се регионализација у том контексту посматра као облик квалитетнијег управљања државом и њеним садржајима или као инструмент контроле и успостављања равнотеже између регионалних диспаритета, односно равномерније унутаррегионалне алокације ресурса.

Европска унија придаје изузетан значај заједничкој регионалној политици земаља чланица ове интеграције. Наиме, регионална политика представља једну од фундаменталних политика Европске уније, која има за циљ јачање економске и социјалне кохезије кроз смањење разлика у нивоу развоја између држава и региона Европе. Регионална политика Европске уније даје на неки начин шансе и могућности за регионални развој држава чланица. У којој ће мери ова политика допринети регионалном развоју сваке државе, умногоме зависи од тога колико ће саме земље чланице и њихови региони успети те шансе да искористе на прави начин.

Избор модела регионализације је специфичан сваке земље, па с тим у вези може се рећи да не постоји само један, јединствен, универзални модел који би могао бити применљив у свакој земљи.

У раду је, истовремено, дата класификација региона у Европској унији (НУТС класификација) и дат је кратак преглед региона у Европској унији. Истовремено, разматрају се искуства појединих европских земаља у процесу регионализације.

Кључне речи: региони, регионализација, регионални развој, институције, европска документа, Европска унија, НУТС класификација.

Abstract: The goal of regionalization is multifaceted - political, developmental, economic, historical, cultural, demographic setting. From the standpoint of the European Union, the goal of regionalization is punching the border barrier between the states and the liberation of capital flows, labor, and information. It is evident that the regionalization in this context is seen as a form of better governance and its contents, or as an instrument of control and establishing a balance between regional disparities, and smoother intraallocation of resources.

The European Union attaches great importance of joint regional policy of the member states of the integration. The regional policy is one of the fundamental policies of the European Union, which aims to strengthen economic and social cohesion by reducing disparities in levels of development between countries and regions in Europe. Regional Policy of the European Union provides the kind of opportunities and possibilities for regional development of member states. To what extent these policies contribute to the

¹ ivana.kostadinovic@eknfak.ni.ac.rs

regional development of each country, largely depends on how much the member states and their regions manage the chance to take advantage of the right way. . Choice model of regionalization is specificum each country, and in this respect we can say that there is only one, single, universal model that could be applicable in each country.

In this paper, at the same time, data classification regions in the European Union (NUTS classification) and gives a brief overview of the region in the approximation Community. At the same time, considering the experience of some European countries in the process of regionalization.

Keywords: *regions, regionalism, regional development institutions, the European document, the European Union NUTS classification.*

УВОД

У савременим условима развоја феномен региона односно регионализације, који се подводе под концепт регионалне политике Европске уније, постали су тако популарни па се, чак, и њихове различите особености пренебрегавају. Наиме, на једној страни, „...институција региона потпуно је одсутна у правним системима и институцијама многих држава, док друге државе уводе концепте који се, међусобно, тако широко размимоилазе да се чини немогуће сабити их све у једну категорију.“² На другој страни, оно што је заједничко свим државама чланицама Европске уније је *европски концепт региона*, у смислу регионалне политике Европске уније, креиран са циљем планирања и спровођења развојних политика.

У складу са тим, у већини европских земаља успостављени су нови трендови регионализације који подразумевају формирање унутарнационалних и међунационалних регионалних мрежа, са различитим моделима расподеле управљачких функција. Питање регионализације снажно се наметнуло у склопу административног усклађивања западноевропских држава и економског приближавања и то, пре свега, у оквиру Европске заједнице, а касније и у оквиру интеграције у Европску унију. При томе, процес регионализације се одвијао на два паралелна нивоа и то: на националном (државном) и европском (међународном) нивоу.

Европска идеја регионализације посебно је изражена у оквиру Европске уније кроз бројне институције посвећене регионализму, регионалне иницијативе и усвојена документа, у којима се идеја “интеграције” у великој мери разуме као идеја “регионализације” – Европска унија се, у ствари, све више разуме као “Европа региона” уместо као “Европа држава”. Регионализација је, дакле, постала

² Комшић, Ј. (2007), Принципи европског регионализма, стр. 124.

основни и врло ефикасан метод Европске уније за јачање интеграционих процеса и стварање нове Европе.

1. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА – ПРОЦЕС ПОВЕЗИВАЊА ЕВРОПСКИХ ЗЕМАЉА

Регионализација је концепт који је, у теорији, дефинисан и скоро да постоји универзална сагласност о његовом основном садржају. Према, G. Marcou, „...регионализација је: процес који ствара капацитете за независне активности које имају за циљ развој дате области (поднационалне, али надлокалне) путем мобилизације њених економских ресурса, као и, тамо где је то могуће, специфичности локалног и регионалног идентитета, развојем својих потенцијала. Овај процес се може одиграти на основу постојећих институција, или може довести до нове територијалне организације која ће боље испунити ове циљеве, а увек је условљен ограничењима која поставља политички и институционални оквир, који, пак, може бити под утицајем других чинилаца.”³

Питање регионализације снажно се наметнуло у процесу административног усклађивања западноевропских држава и економског приближавања и то, пре свега, у оквиру Европске заједнице, а касније и у оквиру интеграције у Европску унију. Наиме, процес регионализације се одвијао на два паралелна нивоа и то: (а) националном (државном) и (б) европском (међународном). Треба узети у обзир да је европска идеја регионализације посебно изражена у оквиру Европске уније кроз бројне институције посвећене регионализму, регионалне иницијативе и усвојене документе, у којима се идеја “интеграције” у великој мери разуме као идеја “регионализације” – Европска унија се, у ствари, све више разуме као “Европа региона”, уместо као “Европа држава”.

Административни модели у ЕУ се разликују у зависности од постојања савезних, децентрализованих и централизованих власти, при чему су карактеристични следећи случајеви и то: (а) “централизована држава” (типични представници су Велика Британија и Француска), и (б) “савезна држава” (класични пример је Немачка). Међутим, ова два модела нису свеобухватна и, у различитим варијацијама, могу се наћи у читавој Европској унији. Концепт региона не постоји у свакој држави, и увек, у истом контексту.

³ Marcou G., *Regionalization for Development and Accession to the European Union* (Regionalizacija u cilju razvoja i pristupanja Evropskoj uniji), str. 13.

У скандинавским земљама, на пример, локалне власти су, по правилу, веома снажне и, самим тим, није дошло до формирања другог нивоа поднационалних власти, а тиме и појаве региона. У Немачкој принцип супсидијарности – као принцип ЕУ и националне Владе – има важну улогу у локалној аутономији. У складу са овим принципом, држава може преузети обављање надлежности поднационалних ентитета само уколико они не могу сами обавити поверени задатак. Административна структура дефинисана Уставом препознаје и ниво *Länder*, ниво округа и градова који не припадају окрузима, и градове и општине (трослојна структура). *Länder* има, такође, важну и директну улогу у дефинисању политика и закона Европске уније. Они испуњавају најстроже и најуже критеријуме “региона” у контексту Европске уније и као такви имају своје представнике у Комитету региона.

Иако је у начелу истицано да ће Европска унија поштовати националне идентитете држава чланица, у вези са растом и променом концепције Европске уније, временом се дошло до концепта *Европе регија*, а не заједнице националних држава. У вези са тим, Европска унија већ дуже време предлаже начело регионалног развоја заснованог на унутрашњој регионализацији европских држава.

Тако су створене такозване регије Европе (*regions of Europe*), које на неки начин, чине регионалне јединице националних држава чланица и држава које ће то тек постати, а које имају службени статус и у оквиру матичне државе. Омогућено је и да се модел регионализације Европе постави као један од модела изградње уједињене Европе.

Европски модел, без обзира на специфичне националне моделе структуре поднационалних власти, тежи да прошири и ојача сарадњу међу постојећим нивоима власти у свакој држави чланици. Принцип сарадње на више нивоа афирмише потребу за међусобно повезаним политикама и њиховој имплементацији, координисано одлучивање и управљање, не елиминишући неопходан захтев за хијерархијом и субординацијом.

За успешно регионално планирање и развој значајни су само неки од чинилаца, а то су: међусекторска размена, укључивање социјалних партнера и локалних власти. На овај начин ће јаз који постоји у комуникацији и размени између националне Владе и Европске уније, с једне стране, и регионалних и локалних власти, с друге стране, бити смањен и када је у питању формулисање регионалне политике, али и њена имплементација. Или, као што је то *Romano Prodi* рекао: “Мислим да морамо престати да размишљамо о

хијерархијским нивоима надлежности одвојеним од принципа супсидијарности и да, уместо тога, почнемо да размишљамо о мрежној структури у којој сви нивои власти заједно обликују, предлажу, спроводе и прате политику.”

Не постоји универзални европски модел регионализације. Наиме, Европа нема само један, него 27 модела по којима је решено питање регионализације. Свака земља је другачија и има своје специфичности, а децентрализација власти и инфраструктуре увек даје боље резултате.

Тренд регионализације је присутан у већини западноевропских земаља, са различитим степеном аутономије и интерном организационом структуром. Искуство Европске уније показује да је више од 20 европских држава усвојило неко своје решење за регионализацију, док је у осталим у току реализација тог процеса. Занимљиво је да су Шведска, Холандија, Немачка и Велика Британија прилагодиле постојеће институције регионалној подели. У Француској и Грчкој овлашћења региона се свде на области попут образовања, културе и економског развоја. Најдаље су отишле Италија и Шпанија као изразити примери регионалних држава, чији региони имају извесну политичку аутономију и учествују у формирању централних органа власти, али немају уставне могућности да угрозе територијални интегритет и суверенитет државе.

2. ИНСТИТУЦИЈЕ ОД ИЗУЗЕТНЕ ВАЖНОСТИ ЗА ПРОЦЕС РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Европу су некада, пре формирања националних држава, карактерисале поделе на градове, државе, грофовије, војводства, кнежевине и сличне друштвено-политичке и територијалне целине. Култура, традиција и историјски идентитет појединих европских области, постепено су замењене идејом националне државе која почива на премиси јединственог правног и политичког поретка са једном вером, једном нацијом и једним језиком.

Идеја и пракса регионализама у Европи своје историјске корене налази у општим културним, социјалним, етничким, економским и географским специфичностима такозваног заједничког европског цивилизацијског простора, као и у посебним политичко – економским условима појединих земаља.

У Стразбуру је 1985. године основана Скупштина европских региона – АЕР (Assembly of European Regions), као политичка организација која на неки начин промовише учешће региона у

формулисању политика на европском нивоу и међурегионалну сарадњу региона у Европи. Задатак Скупштине је да заступа интересе региона кроз унапређење самог процеса регионализације. Данас ову Скупштину европских региона броји 270 чланица – региона из 33 државе и 16 чланица међурегионалих организација.

Скупштина европских региона (АЕР) усвојила је 1996. године *Декларацију о регионализму у Европи*, што је изузетно допринело процесима регионализације и децентрализације у већини европских држава. Управљачка структура АЕР-а састоји се од председника и председништва, политичког бироа и генералне скупштине.

Доношење Интеррегионалног програма сарадње на нивоу Европске уније (ИНТЕРРЕГ), је следећи европски корак у међурегионалној сарадњи, овај програм Европска унија је усвојила 1990. године. Циљ ове иницијативе је припремање пограничних подручја земаља Европске уније за такозвану заједницу без унутрашњих граница. За период 2007-2013. године предвиђен је програм ИНТЕРРЕГ-4ц. Циљ овог програма је да кроз међурегионалну сарадњу побољша ефикасност регионалне политике и да омогући повећање како економске модернизације, тако и конкурентности Европске уније.

Комитет региона Цор (*Committee of Regions*) је нов политички орган формиран уговором из Мастрихта 1992. године. Он има 344 чланица и 27 земаља Европске уније које бирају тела локалних власти на период од четири године, постао је саветодавно тело Европске уније са седиштем у Бриселу, а њег рад је орагнизован у шест посебних комисија.

Основна начела која Комитет примењује у свом раду су:⁴ (1) *супсидијарност* – одлучивање што више приближити основном нивоу, то јест грађанима, (2) *проксимитет* – транспарентност одлучивања и одговорности и (3) *партнерство* – између Европе, држава, региона и локалних власти. Сва три начела у суштини говоре о максималној децентрализацији власти и одлучивања, које би што је више могуће требало бити у рукама “малог” европског човека. Комитет има право да даје иницијативе у свим питањима које се тичу улоге региона као партнера у изградњи европских институција. Оснивањем Комитета региона, идеја регионализације добила је од Европске уније зелено светло, то јест легитимитет посебне интеграционе вредности. Наиме, региони добијају одговарајући статус и формалну способност да доносе важне стратешке одлуке без претходног консултовања са владама

⁴ Турчиновић, Ф. (2006), Европски регионализам, Правни живот, бр.12/06, стр. 641.

припадајућих држава, што свакако значи да је регионима дата пуна аутономија у оквиру Европске уније.

Као друга важна европска наднационална а истовремено и најстарија европска организација наводи се *Савет Европе*. Конгрес локалних и регионалних власти установљен је 1994. године и представља консултативно тело Савета Европе које је заменило ранију Сталну конференцију локалних и регионалних власти Европе. Конгрес чине изабрани представници из свих држава чланица (преко 200000 локалних и регионалних власти, које су заступљене са 318 чланова и 318 заменика чланова). Конгрес пружа помоћ државама чланицама у практичним аспектима њихових реформи ка успостављању пуне локалне и регионалне аутономије.

Конгрес је подељен у два већа и то: Веће региона и Веће локалних власти. Веће региона чине изабрани представници са нивоа власти које имају надлежности између централног и локалног нивоа, као и самоуправе са прерогативима власти сличне државним. Територијалне власти које покривају велике области и извршавају овлашћења и локалних и регионалних власти, такође, имају право да буду представљене. С друге стране, Веће локалних власти чине изабрани представници других територијалних локалних власти, који одговарају за питања од општег интереса и за управљање својим заједницама.⁵

3. ЕВРОПСКА ДОКУМЕНТА РЕЛЕВАНТНА ЗА ПРОЦЕС РЕГИОНАЛИЗАЦИЈЕ

Као релевантна европска документа за процес регионализације наводе се следећа и то: *Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи (1980)*, *Европска повеља о локалној самоуправи (1985)*, *Декларација о регионализму у Европи (1996)*, *Европска повеља о регионалној аутономији (1997)* и *декларације и изјаве европских министара одговорних за локалну и регионалну аутономију (Хелсинки, 2002; Будимпешта, 2005)*.

*Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи*⁶ потписале су земље чланице Европске уније 21. маја 1980. године у Мадриду, а ступила је на снагу 22. децембра 1981. године. Она представља законски оквир којим се ефикасно уређује прекогранична сарадња територијалних органа власти. Конвенцијом су дефинисани циљеви који се односе на промоцију и постизање

⁵ Опширније о томе: Локална самоуправа, Стална конференција градова и општина, Београд, број 38, јул 2009.

⁶ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.

већег јединства земаља чланица и јачање суседских односа; подстицање сарадње између територијалних јединица и власти под њиховом надлежношћу и уклањање административних и техничких баријера које су препрека прекограничној сарадњи, а с циљем потпуније интеграције држава у Европској унији.

Европску повељу о локалној самоуправи потписале су земље Савета Европе 15. октобра 1985. године у Стразбуру и представља европски стандард за локалну самоуправу.⁷ Циљеви Европске повеље о локалној самоуправи су: а) постизање већег јединства међу земљама чланицама; б) усмеравање на прекограничну сарадњу, јачање суседских односа и уклањање административних и техничких баријера у прекограничној сарадњи; ц) постизање вишег нивоа споразумевања на административном плану; д) поштовање принципа демократије, у смислу права грађана за учествовањем у вођењу јавних послова и е) стварање ефикасне и грађанима блиске управе на локалном нивоу, у сагласности са начелима демократије и децентрализације власти.

Након конференције посвећене билансу реорганизације у Европи одржане у Женеви 1993. године отпочели су радови на изради *Европске повеље о регионалној аутономији*.⁸ Повеља је усвојена од стране Министарског савета 1989. године и до сада су је ратификовале 30 земаља чланица. Препорука број 34, усвојена једногласно од стране Конгреса 5. јуна 1997. године предлаже усвајање једног обавезујућег правног документа, то јест Конвенције Европског савета “Европске повеље о регионалној аутономији”. Повеља садржи и стандарде заштите регионалне аутономије који се односе на заштиту територијалног оквира, односно могућност промене граница региона, као и право региона да се појављу пред судом, решавање питања сукоба надлежности, контролу регионалних правних аката. Поред овога, Повеља даје оквире и стандарде за конституисање регионалне аутономије.

У Базелу, децембра 1996. године Скупштина европских региона усвојила је *Декларацију о регионализму у Европи* дефинисала регион, његову институционалну организацију и компетенције на следећи начин:⁹ (1) регион је националним уставом признато и усвојено територијално тело, позиционирано непосредно испод државног нивоа власти и снабдевено атрибутима политичке

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/122.htm>.

⁸ http://raris.org/download/regionalizacija/Evropska_povelja_o_regionalnoj_autonomiji.pdf

⁹ Декларација о регионализму Европе, Скупштине европских региона, (1996).
Извор: <http://www.aer.eu/publications/aer-declarationon-regionalism.html>.

аутономије – различити политички идентитети (статуси, конститутивни акти и политичке форме) изражавају специфичне историјске, политичке, друштвене или културне карактеристике региона (члан 1); (2) институционалну организацију карактеришу: пун легални статус региона, представничка скупштина која је састављена од директно изабраних чланова, као и извршно тело, политички одговорно скупштини – чланови скупштине, као и чланови извршног тела не могу бити подвргнути контроли централних власти која би шкодила слободном вршењу њихових функција (члан 2) и (3) у сагласности са принципом децентрализације и супсидијарности, врши се уставна подела моћи између државе и региона; у том контексту, регион треба да има одговорност за све функције са преовлађујућом регионалном димензијом – тамо где држава спушта организовање и обављање управне функције на регионални ниво, она истовремено мора да обезбеди одговарајуће особље и финансијска средства (члан 3).¹⁰

Декларација о регионализму у Европи документ је од кључног значаја који дефинише норме и стандарде регионалног развоја и који даје важне одреднице шта је све неопходно урадити како би један регион постао значајан чинилац у политичком систему Европске уније. Полазећи од чињенице да постоји широк спектар различито уређених региона у Европи, Декларација не промовише један одређени модел регионализације већ даје општи оквир у којем региони генерално могу да се развијају.

Министри европских држава који су одговорни за регионалну и локалну аутономију усвојили су *Хелсиншку декларацију о регионалној аутономији* којом су дефинисали више заједничких принципа и концепата регионалне аутономије. У вези са тим, Надзорни одбор за локалну и регионалну демократију (CDLR) идентификовао је срж концепата и принципа регионализације на следећи начин: регионалне власти су територијалне власти између централних органа власти и локалних власти, док регионална самоуправа означава легалне надлежности и мандате регионалних власти да, у оквирима устава и закона, регулишу и управљају поделом јавних послова у оквиру сопствених одговорности и у интересу регионалне популације, сагласно са принципом супсидијарности. Тамо где постоје регионалне власти, принцип регионалне самоуправе биће признат на одговарајући начин од стране домаћег законодавства или од стране устава.¹¹

¹⁰ Детаљније о томе у: Декларацији о регионализму Европе 1996.

¹¹ *Helsinki deklaracija o regionalnoj autonomiji, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, Helsinki, 27-28 Jun, 2002 (Helsinki)*

Декларација представља неку врсту препоруке да се донесу одговарајући међународни документи који ће верификовати све интензивнији процес регионализације и њен значај за стабилност и развој савремене Европе.

У Будимпешти је одржано 14. заседање конференције европских министара одговорних за локалну и регионалну аутономију. Изјавом су европски министри, износећи своје препоруке, примедбе и ставове, између осталог закључили следеће:¹² (1) нацрти правних инструмената о регионалној аутономији тренутно немају потребан степен политичке подршке за усвајање; (2) потврђен је значај претходно наведене Хелсиншке декларације, указујући да управо она наглашава важност регионалне аутономије за демократска друштва и добру управу, што је могуће ближе грађанима и (3) реафирмација регионалне аутономије, као и других нивоа власти, мора поштовати демократске принципе организације и деловања.

4. РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА ЕУ И НУТС КЛАСИФИЦИЈА

Другу половину XX века обележили су веома снажани процеси глобализације и интеграције, као и процес регионализације. На подручју Европе ови процеси су материјализовани, с једне стране, у Европској унији, као најкомплетнијој економској и монетарној интеграцији земаља чланица и, с друге стране, у економски, правно и институционално оснаженом положају региона. Наиме, на подручју Европе оснажен је положај Европске уније и региона, а релативизиран значај државних граница и држава. У том контексту, пре приступања Европској унији, све земље кандидати за чланство у Европској унији, у обавези су да утврде одговарајуће статистичке просторне јединице, према класификацији коју примењује Европска унија.¹³

Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 Jun 2002).

¹² Izjava ministarske konferencije o regionalnoj samoupravi, Konferencija evropskih ministara odgovornih za lokalnu i regionalnu samoupravu, Budimpešta, 24-25 februar, 2005 (Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government, 14th Session of the Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government, Budapest, 24-25 February 2005).

¹³ Потребно је истаћи да све државе чланице Европске уније, као и оне које желе то да буду, укључујући и Србију, морају да имају статистичке регионе у складу са НУТС стандардима. Тако, на пример, у неким земљама Европске уније статистички региони и прави региони се подударају, док се у другим земљама не

Класификација региона утврђује се према НУТС методологији (franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS*), која се користи још од 1988. године. Њена савременија верзија усвојена је 2003. године након трогодишње припреме од стране Одељења за статистику Европске уније – ЕУРОСТАТ. Наиме, класификација територијалних јединица за статистику усвојена је, према члану 8 Уредбе (ЕС) број 1059/2003 Европског Парламента и Савета, 26. маја 2003. године. Према последњој верзији (Уредба број 105/2007) НУТС класификација територију Европске Уније и њених 27 држава чланица дели на 97 НУТС 1 региона, 271 НУТС 2 региона и 1303 НУТС 3 региона.

Границе НУТС региона се одређују на основу задатака који се постављају пред статистичке јединице тако да их оне могу, у зависности од броја становника, испунити ефикасно и успешно. Након приступања Европској унији, статистичка класификација се службено прихвата као НУТС региони земље чланице. У складу са поменутом Уредбом, државе чланице не могу мењати постојећу класификацију следеће три године. Циљ статистичке или НУТС регионализације је да се дође до територијалних јединица, погодних за прикупљање, обраду и компарацију статистичких података, као и да се дође до територијалних јединица погодних, и Европској унији прихватљивих, за пружање помоћи из фондова, програма и пројеката за локални и регионални развој.

Садашња класификација на територији сваке земље чланице утврђује три основна нивоа и то: НУТС 1, НУТС 2 и НУТС 3. Оно што је карактеристично, свака територијална јединица НУТС класификације има специфични код и назив, па територијалне јединице, на истом нивоу у једној држави, не могу бити означене истим називом. Уколико територијалне јединице у две или више држава имају исти назив, додаје се ознака матичне државе.

Приликом утврђивања НУТС класификације, први критеријум од ког се полази, јесу постојеће административне јединице. Уколико за одређени НУТС ниво не постоје одговарајуће административне јединице, тада се НУТС ниво конституише спајањем потребног броја мањих територијалних јединица, при чему се узимају у обзир и неки други релевантни критеријуми као што су: историјске и геополитичке прилике, географске, социјално-економске, културне и природне околности.

подударају. Тако, на пример, Чешка има 8 региона и 14 подрегиона, Пољска има 16 војводства и 55 повијата, Словачка 4 региона и 8 подрегиона, Шпанија 17 аутономних заједница и 50 провинција, Финска 4 велике области и 19 региона итд.

Табела 1.: Стандарди за НУТС класификацију региона

Категорија	Најмањи број становника	Највећи број становника
НУТС 1	3.000.000	7.000.000
НУТС 2	800.000	3.000.000
НУТС 3	150.000	800.000

Извор: Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2012.

Да би се одредило у коју НУТС категорију треба сместити одређену групу административних јединица, примењује се стандард одговарајућег броја становника.

Европска комисија је утврдила НУТС класификацију као основни критеријум за мерење степена (не)развијености. Оно што свакако, треба нагласити је, да НУТС класификацију треба посматрати као заједнички именитељ за прикупљање, обраду, анализу квалитетних, правовремених и статистичких података и информација, који се прикупљају на нивоу региона, са скупом карактеристика које га чине специфичним, а све у циљу добијања објективне слике развијености једног региона.

5. ПРИМЕНА НУТС КЛАСИФИЦИЈЕ У ЗЕМЉАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У појединим земљама чланицама Европске уније, територијално административно уређење зависи, пре свега, од њиховог Устава, и разликује се од државе до државе. То је унутрашње питање *suī generis*, и Европска унија не фаворизује нити намеће одређени модел територијалног уређења државе. Напротив, у самој Европској унији постоје државе које су унитарне (Француска, Ирска, Белгија, Холандија, Данска), оне које су федералне (Немачка, Аустрија, Италија), као и оне које су тек скоро ушле у процес регионализације (Чешка, Словенија, Словачка).

Табела 2.: НУТС 2 и средњи ниво управљања у земљама Централне и Источне Европе

Земља	НУТС 2	Средњи ниво	Тип регионализације
-------	--------	-------------	---------------------

Бугарска	6	28	административна регионализација
Чешка	8	14	регионална децентрализација
Естонија	1	15	административна регионализација
Мађарска	7	19 округа + 22 града са статусом округа + Будимпешта	административна регионализација + регионализација преко постојеће локалне власти
Летонија	1	26 дистрикта са само-управом + 7 градова	Регионализација преко постојеће локалне власти
Литванија	1	10	административна регионализација
Пољска	6	16	регионална децентрализација
Румунија	8	41 + Букурешт	регионализација преко постојеће локалне власти
Словенија	1	58	административна регионализација
Словачка	4	8	регионална децентрализација

Извор: Marcou G., Local Government and Public Service Reform Initiative, Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective Budapest, 2002, str. 21.

Овде је веома битно истаћи, да је Европска унија оптималан оквир да се сви ови модели развијају, без обзира који модел унутрашњег уређења држава сматра оптималним за себе.¹⁴ Постоје, на другој страни, земље које су у процес регионализације ушле релативно скоро, пре свега, земље нове чланице Европске уније, попут Чешке, Пољске, Словачке, Словеније... У овим земљама, које су некада биле део централне и источне Европе, због уређења у коме су живеле од другог светског рата, биле су изразито централизоване. Одлуке су доношене на централном нивоу (у Варшави, Прагу или Букурешту). Међутим, ове земље су увиделе да, у процесу

¹⁴ Неке земље, попут Аустрије, Немачке или Италије, су федералне или изражено регионалне, са традиционално снажним регионалним властима и израженим регионалним идентитетима. Тако су, на пример, препознатљиве развијене немачке федералне државе Баварска или Баден Витемберг или италијанске регије Венето или Тоскана.

придруживања Европској унији, централизација успорава напредак и да је неопходно креирати нова решења која ће омогућити да се њихови региони брже и ефикасније развијају. Сматра се да је решење нађено у подстицању регионалног развоја, па је доношење Закона о регионалном развоју у новим чланицама ЕУ, често, претходило доношењу Закона о регионализацији. Наиме, Закон о регионалном развоју је, најчешће, био први корак за касније успостављање и пуне регионализације. Нове чланице Европске уније су законе о регионалном развоју донеле, углавном, пре десетак и више година.¹⁵

Оно што је битно истаћи је да све државе чланице Европске уније и оне које желе то да буду, укључујући и Србију, морају да имају статистичке регионе у складу са НУТС стандардима. При томе, у неким земљама Европске уније статистички региони и прави региони се подударају, док у другим не, што зависи од коришћеног модела регионализације.¹⁶

(1) *Административна регионализација* – представља модел који је најближи централизму, односно најмање је децентрализован. То значи, свакако, да регионом као и регионалним развојем управља тело које је поставила централна власт.

У Литванији, на пример, постоје више територијалне јединице (*апскритис*) од општина, али не представљају ниво локалне власти. Ове јединице, успостављене 1995. године, извршавају одлуке централне власти под надзором гувернера којег је поставила централна власт. Од 2000. године *апскритис* добијају улогу регионалне институције која усваја и спроводи регионални развојни план као део националног развојног плана. Овај статус је резултат Регионалног развојног закона који је донет у сагласју или као одговор на одлуке Европске комисије о начину коришћења фондова Европске уније. Слична решења као и Литванија имају још Естонија, Бугарска и Словенија.¹⁷

(2) *Други модел је регионализација преко већ постојеће локалне власти*. И у овом случају постоји тело или веће које управља регионом и регионалним развојем, али у овом случају то тело није

¹⁵ Словенија је то учинила још 1997. године, Мађарска 1996. године, Словачка 2000. године, а Румунија 1998. године.

¹⁶ Тако, на пример, Чешка има 8 региона и 14 подрегиона, Пољска има 16 војводства и 55 повијата, Словачка 4 региона и 8 подрегиона, Шпанија 17 аутономних заједница и 50 провинција, Финска 4 велике области и 19 региона итд.

¹⁷ Local Government and Public Service Reform Initiative, Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Gerard Marcou, Open Society Institute Budapest, 2002, str. 15.

поставила централна власт, већ га чине представници општина које се налазе у оквиру датог региона. Овај модел има виши степен децентрализације, у односу на претходно објашњени модел. Примењен је у Мађарској, Румунији и Летонији. У Мађарској је после 1990. године регионални развој био поверен регионалном перфекту којег је поставила влада. Ова позиција је укуинута 1994. године, а законом из 1996. године окрузи добијају већа овлашћења и одговорност за развој успостављањем окружног развојног већа, као и могућност да неколико округа формира регионални развојни савет међусобним уговором.

Године 1999. одлучено је да се у сваком великом статистичком региону (региони који одговарају НУТС 2) успостави савет, односно веће које чине представници општина (преко њихових регионалних развојних асоцијација) и градова који имају статус округа и министарског концерна.¹⁸

(3) *Регионална децентрализација* – овај модел децентрализације је најсличнији уређењима неких западних држава Европске уније. У овом случају регион представља средњи ниво власти и виши степен локалне самоуправе. На првом месту то значи да постоји регионална власт коју су непосредно изабрали грађани. То подразумева, да регион располаже својим регионалним буџетом и већим бројем овлашћења и поверених послова. У оваквим аранжманима пројекти и регионални развој су препуштени регионалним изабраним органима, док централна држава само врши контролу како они поштују правила и законитост. Овакви аранжмани су примењени у Пољској, Чешкој и Словачкој.

Регионализација је процес који је у протеклих неколико деценија постепено мењао унутрашњу структуру европских земаља али је, истовремено, био и у функцији њиховог повезивања. Највећу пажњу привукли су они облици регионалне самоуправе који су били директно укључени у систем одлучивања на централном нивоу, поседујући поред тога и широка законодавна овлашћења.

Табела 3.: Број НУТС региона по земљама чланицама ЕУ

	НУТС 1	НУТС 2	НУТС 3
Белгија	3	11	44
Бугарска	2	6	28
Чешка Република	1	8	14
Данска	1	5	11

¹⁸ Исто, стр. 21.

Немачка	16	39	429
Естонија	1	1	5
Република Ирска	1	2	8
Грчка	4	13	51
Шпанија	7	19	59
Француска	9	26	100
Италија	5	21	107
Кипар	1	1	1
Литванија	1	1	6
Летонија	1	1	10
Луксембург	1	1	1
Мађарска	3	7	20
Малта	1	1	2
Холандија	4	12	40
Аустрија	3	9	35
Пољска	6	16	66
Португал	3	7	30
Румунија	4	8	42
Словенија	1	2	12
Словачка	1	4	8
Финска	2	5	20
Шведска	3	8	21
Велика Британија	12	37	133
УКУПНО ЕУ– 27	97	271	1303

Извор: Eurostat

Поред традиционално федералних или регионалних држава, регионална сарадња и регионалне политике инспирисале су и неке унитарне државе (посебно скандинавске) да креирају нове регионе - да прекомпонују постојеће административно децентрализоване области или подрже регионалне структуре хетерогеног карактера и поред свог већ успостављеног федералног устројства, као што је то учинила Немачка.

Снажан економски подстицај програмима за регионалну сарадњу Европске уније представљао је кључно опредељење за интерну регионализацију или оснажење, већ успостављених, регионалних аутономија у бројним земљама.

У појединим земљама чланицама Европске уније НУТС региони одређују се у неколико корака. Најпре, се анализира административни систем земље, затим се проверава да ли се правовремено прикупљају и објављују регионални подаци на бази такве регионалне поделе. Затим, се анализира просечна величина једница и то на различитим постојећим административним нивоима, како би се на неки начин утврдило где ти нивои припадају у хијерахији НУТС. При томе, могућа су два решења и то:¹⁹

(1) *Просечна величина испитиваних нивоа више или мање одговара нивоима НУТС* (просек других земаља чланица Европске уније). У том случају административни систем који се разматра прихвата се, без промена, у потпуности као подела НУТС на том нивоу, то значи да се величина појединих јединица у тој земљи може разликовати од просечне величине јединица у Европској унији које су регистроване на том нивоу НУТС (пример Италије);

(2) *Ниједан административни систем нема просечну величину просека Европске уније*. У том случају се у сарадњи с конкретном земљом чланицом спроводи ad hoc подела, спајањем мањих административних јединица у “неадминистративне јединице” (Португалија).

ЗАКЉУЧАК

1. Универзални рецепт за образовање и утврђивање надлежности региона који би могао да важи за све државе и све случајеве регионализације не постоји. Из тог разлога, није могуће просто прекопирати модел регионализације из једне у другу државу у погледу обима надлежности и статуса региона. Оно што јесте изводљиво јесте учење из искустава других држава о начинима на које се обављају одређени послови на регионалном нивоу, узимајући у обзир све политичке, економске, историјске и друге специфичности датих држава.

Наиме, треба напоменути да не постоји посебан европски модел регионализације. Европа нема један, већ 27 модела по којима је решено питање регионализације. Тренд регионализације је присутан у већини Западноевропских земаља, са различитим степеном аутономије и интерном организационом структуром. Искуство Европске уније показује да је више од 20 европских држава усвојило неко своје решење за регионализацију, док је у осталим у току реализација тог процеса. Занимљиво је да су Шведска,

¹⁹ Види: Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2013.

Холандија, Немачка и Велика Британија прилагодиле постојеће институције регионалној подели. У Француској и Грчкој овлашћења региона се свде на области попут образовања, културе и економског развоја. Најдаље су отишле Италија и Шпанија као изразити примери регионалних држава, чији региони имају извесну политичку аутономију и учествују у формирању централних органа власти, али немају уставне могућности да угрозе територијални интегритет и суверенитет државе.

2. Од настанка Фонда за европски регионални развој 1975. године, Европска унија подржава процесе регионализације не само у државама чланицама, већ и у осталим европским државама.

Оно што је заједничко свим државама чланицама Европске уније је европски концепт региона, у смислу регионалне политике Европске уније. Циљ регионалне политике је да створи економски јаке, конкурентне регионе који ће успети да се интегришу у глобалне економске токове. Европска унија, али и неке друге организације (попут ОЕЦД-а, Светске банке, итд.), настављају да истичу значај региона за економски развој на националном и међунационалном нивоу. Наиме, циљеви регионалне политике се не мењају, али стратегије како их остварити су се промениле, традиционалан приступ регионалне политике који се, пре свега, заснивао на редистрибуцији богатства између богатих и сиромашних региона и једносекторском приступу, све више уступа место принципу јачања аутохтоних и ендегених потенцијала региона и мултисекторском приступу. Такође, важно је истаћи чињеницу да ће један од главних инструмената ЕУ и после 2013. године бити регионална политика.

3. За Западну Европу је више карактеристична децентрализација, но деконцентрација, ипак се мора приметити да су процеси регионализације текли спорије него што се очекивало. И додатно компликује ситуацију да управо ти процеси регионализације никако нису текли униформно, већ су примећени многобројни дивергентни моменти.

Земље Централне и Источне Европе постале су праве „лабораторије територијално-административне реформе и децентрализације“ у последњој деценији прошлог века.²⁰

Мађарска је пошла путем децентрализације који је имао претежно административни карактер. У Мађарској су креирани такозвани планско-статистички региони, и то у складу са законском одредбом о такозваним развојним регионима, што је свакако требало

²⁰ M.Brusic, „The Instrumental Use of European Union Conditonality: Regionalization in the Czech Republic and Slovakia „East European Politics and Societes, Vol.19, No.2,2005, p. 291

да послужи као основа за испуњавање дефинисаних услова постављених од стране Европске комисије.

Пољска је процес регионализације спровела шире и лакше од осталих земаља Европске уније. Процес регионализације у Пољској наилазио је на неке проблеме који су проистекли из недовољно развијених локалних и регионалних структура неједнаког регионалног развоја као и због опасне тенденције да се регионализација развије на етничким основама. Систем децентрализације у Пољској спроведен је у три нивоа које чине 2424 општина као јединица локалне самоуправе, 308 сеоских и 65 градских дистрикта и 16 регионалних ауторитета (покрајине, то јест војводства).²¹ На сва три нивоа организовања постоје изабрана представништва у чијој надлежности се налази контрола администрације у области за коју су надлежне. У складу са захтевима које је поставила Унија, Пољска је развила систем регионалних развојних агенција које се налазе под покровитељством Пољске агенције за регионални развој.²²

Неке земље, попут Аустрије, Немачке или Италије, су федералне или изражено регионалне, са традиционално снажним регионалним властима и израженим регионалним идентитетима. Тако, препознатљиве су на пример, развијене немачке федералне државе Баварска или Баден Витемберг или италијанске регије Венето или Тоскана. Са друге стране, постоје земље које су у процес регионализације ушле релативно скоро, пре свега земље нове чланице Европске уније, попут Чешке, Пољске, Словачке, Словеније. У земљама које су некада биле део централне и источне Европе, због јаког социјалистичког уређења у ком су живеле од другог светског рата, оне су биле изразито централизоване. Одлуке су доношене на централном нивоу (у Варшави, Прагу или Букурешту). Ове земље су увиделе да у процесу придруживања Европској унији, централизација успорава напредак и да је неопходно креирати нова решења која ће омогућити да се њихови региони брже и ефикасније развијају. Сматра се да је то решење нађено у подстицању регионалног развоја. Наиме, доношење Закона

²¹ A.Kowalczyk, (2000), „Local Government in Poland“ in T.Horvath, Decentralization: Experiments and Reform, Budapest: LGI Publications.

²² J.Hughes, G.Sasse & C.Gordon, (2002), “The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe”, ECPR Joint Session Turin, London School of Economics, European Institute and Department of Government.

о регионалном развоју у новим чланицама ЕУ је често претходило доношењу Закона о регионализацији.

Регионализација је процес који је у протеклих неколико деценија постепено мењао унутрашњу структуру европских земаља али, је истовремено био и у функцији њиховог повезивања. Највећу пажњу привукли су они облици регионалне самоуправе који су били директно укључени у систем одлучивања на централном нивоу, поседујући поред тога и широка законодавна овлашћења.

ЛИТЕРАТУРА

1. Декларација о регионализму Европе (1996.), Скупштине европских региона.
2. Аранђеловић З., Глигоријевић Ж., (2014), Регионална економија, ауторско издање, Ниш.
3. Ж. Глигоријевић, И. Костадиновић, (2012), Статистичка (НУТС) регионализација Републике Србије, Наука и светска економска криза, Економски факултет, Универзитет у Нишу.
4. J.Hughes, G.Sasse & C.Gordon (2002.), "The Ambivalence of Conditionality: Europeanization and Regionalization in Central and Eastern Europe", ECPR Joint Session Turin, London School of Economics, European Institute and Department of Government,
5. Комшић Ј. (2007), Принципи европског регионализма.
6. Конференција европских министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу, Хелсиншка декларација о регионалној аутономији, Хелсинки, 27-28 Јун, 2002 (Helsinki Declaration on Regional Self-Government, Conference of European ministers responsible for local and regional self government, 13th Session, Helsinki, 27-28 Jun 2002).
7. Конференција европских министара одговорних за локалну и регионалну самоуправу, Изјава министарске конференције о регионалној самоуправи, Будимпешта, 24-25 фебруар, 2005 (Statement of the Budapest Ministerial Conference on Regional Self-Government, 14th Session of the Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government , Budapest, 24-25 February 2005).
8. Local Government and Public Service Reform Initiative, Regionalization for Development and Accession to the European Union: A Comparative Perspective. Gerard Marcou, Open Society Institute Budapest, (2002).

9. M.Brusic (2005), „The Instrumental Use of European Union Conditionality:Regionalization in the Czech Republik and Slovakia „East European Politics and Societes, Vol.19, No.2
10. Marcou G., Regionalization for Development and Accession to the European Union (Regionalizacija u cilju razvoja i pristupanja Evropskoj uniji).
11. Стална конференција градова и општина (јул 2009), Локална самоуправа, Београд, број 38.
12. Стратегија регионалног развоја Републике Србије 2007-2013.
13. Турчиновић Ф., Европски регионализам, Правни живот, бр.12/06,
14. A.Kowalczyk (2000), „Local Government in Poland“ in Т.Horvath, Decentralization: Experiments and Reform, Budapest: LGI Publications.
15. <http://www.aer.eu/publications/aer-declaration-on-regionalism.html>
16. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>.
17. <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>.
18. http://raris.org/download/regionalizacija/Evropska_povelja_o_regionalnoj_autonomiji.pdf

Рад је примљен: 05.05.2014.

Рад је прихваћен за штампање: 31.05.2014.